

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

SDOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

2. september 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – associeringsaftalen EØF-Tyrkiet – afgørelse nr. 1/80
– artikel 13 – *standstill*-klausul – ny begrænsning – familiesammenføring af
mindreårige børn af tyrkiske arbejdstagere – aldersbetingelse – krav om særlige
grunde for at opnå familiesammenføring – tvingende alment hensyn – vellykket
integration – proportionalitet«

I sag C-379/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF,
indgivet af Østre Landsret (Danmark) ved afgørelse af 3. juli 2020, indgået til
Domstolen den 11. august 2020, i sagen

B

mod

Udlændingenævnet,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, Domstolens vicepræsident, R.
Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne L. Bay Larsen, C. Toader
og M. Safjan,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

* Processprog: dansk.

- B ved advokater C. Friis Bach Ryhl og T. Ryhl,
 - den danske regering ved J. Nymann-Lindegren og M. Wolff, som befuldmægtigede, bistået af advokat R. Holdgaard,
 - Europa-Kommissionen ved D. Martin og L. Grønfeldt, som befuldmægtigede,
- og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet. Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem B, som er en tyrkisk statsborger, og Udlændingenævnet (Danmark) vedrørende sidstnævntes afslag på B's ansøgning om meddelelse af opholdstilladelse i Danmark i forbindelse med familiesammenføring.

Retsforskrifter

EU-retten

Afgørelse nr. 1/80

- 3 Artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 fastsætter:

»Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet må ikke indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning.«
- 4 Afgørelsens artikel 14 har følgende ordlyd:

»1. Bestemmelserne i dette afsnit finder anvendelse med forbehold af begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.

2. De berører ikke sådanne rettigheder og forpligtelser, som følger af nationale lovgivninger eller bilaterale aftaler mellem Tyrkiet og Fællesskabets medlemsstater, for så vidt disse fastsætter en gunstigere ordning for deres statsborgere.«

Direktiv 2003/86/EF

- 5 Artikel 4, stk. 6, i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12) bestemmer:

»Medlemsstaterne kan som en undtagelse kræve, at ansøgninger om familiesammenføring for mindreårige børn skal indgives, inden børnene fylder 15, hvis deres lovgivning på datoen for gennemførelsen af dette direktiv foreskriver dette. Såfremt ansøgningen indgives efter det fyldte 15. år, tillader medlemsstaterne indrejse og ophold for sådanne børn af andre grunde end familiesammenføring.«

Dansk ret

- 6 Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, som ændret ved lov nr. 427 af 9. juni 2004, fastsætter:

»Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til

[...]

- 2) et ugift mindreårigt barn under 15 år af en i Danmark fastboende person eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver og ikke gennem fast samlivsforhold har stiftet selvstændig familie, og når den i Danmark fastboende person

[...]

- e) har tidsubegrænset opholdstilladelse eller opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold,

[...]«

- 7 Udlændingelovens § 9 c, stk. 1, første punktum, som ændret ved lov nr. 567 af 18. juni 2012, bestemmer:

»Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis udlændingen er under 18 år, hensynet til barnets tarv, taler derfor.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 8 B er en tyrkisk statsborger, der er født den 5. august 1994 i Tyrkiet. Den 31. januar 2012 indgav han til Udlændingestyrelsen (Danmark) en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring med sin far, F, som er en tyrkisk arbejdstager, der har haft lovligt ophold i denne medlemsstat siden den 13. oktober 2003.
- 9 Ved afgørelse af 6. november 2012 meddelte Udlændingestyrelsen afslag på denne ansøgning på grundlag af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, og § 9c, stk. 1, første punktum, med den begrundelse, at B, der var over 15 år gammel på tidspunktet for indgivelsen af sin ansøgning, ikke havde godtgjort, at ganske særlige grunde, som var knyttet til navnlig familiens enhed og barnets tarv, talte for at give ham opholdstilladelse efter denne bestemmelse.
- 10 Den 5. januar 2017 påklagede B denne afgørelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet (Danmark), som ved afgørelse af 30. januar 2017 videresendte klagen til Udlændingestyrelsen med anmodning om, at styrelsen vurderede, om B havde ret til ophold på grundlag af afgørelse nr. 1/80.
- 11 Ved afgørelse af 5. juli 2017 meddelte Udlændingestyrelsen under henvisning til dom af 10. juli 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), at der ikke var grundlag for at foretage en fornyet behandling af den af B indgivne ansøgning.
- 12 B påklagede denne afgørelse til Udlændingenævnet (Danmark). Ved afgørelse af 15. januar 2018 stadfæstede dette nævn Udlændingestyrelsens afgørelse af 5. juli 2017.
- 13 B anlagde den 5. januar 2017 sag ved Københavns Byret (Danmark) med påstand om, at Udlændingestyrelsen skulle anerkende, at han har opholdsret i Danmark efter EU-rettens regler. Den 15. december 2017 henviste den nævnte retsinstans sagen til behandling ved Østre Landsret (Danmark), idet byretterne i henhold til national ret har adgang til at henvise principielle sager til landsretten til behandling i første instans.
- 14 Den forelæggende ret har ligesom parterne i tvisten i hovedsagen taget udgangspunkt i, at den aldersbegrænsning, der er fastsat i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, og som i 2004 blev sat ned fra 18 år til 15 år, udgør en »ny[...] begrænsning[...]« som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, og den ønsker nærmere bestemt oplyst, om en sådan begrænsning kan begrundes i det af Udlændingenævnet påberåbte tvingende almene hensyn, som består i at sikre en vellykket integration af tredjelandstatsborgere.
- 15 I denne henseende er den nævnte ret for det første af den opfattelse, at en betingelse, der er knyttet til en aldersgrænse, kan virke fremmende på et barns integration i en medlemsstat. Den omstændighed, at et barn kommer til Danmark i en så tidlig alder som muligt, fremmer nemlig dets integration i denne

medlemsstat, for så vidt som barnet dér vil tilbringe størstedelen af sin barndom og passe størstedelen af sin skolegang og uddannelse.

- 16 For det andet har den forelæggende ret anført, at udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, skal sammenholdes med denne lovs § 9c, stk. 1, første punktum. Det følger heraf, at den aldersgrænse, der er fastsat i nævnte lovs § 9, stk. 1, nr. 2, ikke er en ufravigelig betingelse, for så vidt som et barn under 18 år fortsat kan meddeles opholdstilladelse på grundlag af lovens § 9c, stk. 1, første punktum, forudsat at ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og hensynet til barnets tarv, taler derfor.
- 17 På denne baggrund har Østre Landsret (Danmark) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 13 i [afgørelse nr. 1/80] til hinder for indførelsen og anvendelsen af en ny national foranstaltning, hvorefter familiesammenføring mellem en økonomisk aktiv tyrkisk statsborger, som opholder sig lovligt i den pågældende medlemsstat, og dennes barn, som er fyldt 15 år, forudsætter, at ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og hensynet til barnets tarv, taler derfor?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 18 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en national foranstaltning, hvorefter aldersgrænsen for, at et barn af en tyrkisk arbejdstager, som opholder sig lovligt på værtsmedlemsstatens område, kan indgive en ansøgning om familiesammenføring, nedsættes fra 18 år til 15 år, udgør en »ny[...] begrænsning[...]« i denne bestemmelses forstand, og om en sådan foranstaltning i bekræftende fald kan begrundes i formålet om at sikre en vellykket integration af de berørte tredjelandsstatsborgere.
- 19 I denne henseende skal det bemærkes, at standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 generelt forbyder indførelse af enhver ny national foranstaltning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed på det nationale område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på den pågældende, da afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i den pågældende medlemsstat (dom af 10.7.2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 20 Navnlig fremgår det af fast retspraksis, at en national lovgivning, der skærper betingelserne for familiesammenføring for tyrkiske arbejdstagere, som er lovligt bosiddende i den pågældende medlemsstat, i forhold til de betingelser, der fandt anvendelse, da afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i denne medlemsstat, udgør en »ny[...] begrænsning[...]« som omhandlet i afgørelsens artikel 13 for de nævnte tyrkiske arbejdstageres udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed i den

nævnte medlemsstat (dom af 10.7.2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

- 21 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2 – hvorved aldersgrænsen for, at mindreårige børn kan ansøge om familiesammenføring, blev nedsat fra 18 år til 15 år – blev indført efter den dato, hvor afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i Danmark, og at den nævnte bestemmelse på familiesammenføringsområdet har skærpet de betingelser, der regulerer den første indrejse på dansk område for børn af tyrkiske statsborgere med lovligt ophold i denne medlemsstat, i forhold til de betingelser, der fandt anvendelse, da afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i den nævnte medlemsstat.
- 22 På denne baggrund skal det fastslås, at en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede udgør en »ny[...] begrænsning[...]« som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
- 23 Det bemærkes, at en sådan begrænsning er forbudt, medmindre den henhører under de begrænsninger, der er fastsat i artikel 14 i afgørelse nr. 1/80, eller hvis den er begrundet i et tvingende alment hensyn, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet (dom af 10.7.2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 I denne henseende fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning ikke henhører under de begrænsninger, der er omhandlet i artikel 14 i afgørelse nr. 1/80.
- 25 Det fremgår derimod af disse sagsakter, at det med denne foranstaltning forfulgte formål i det væsentlige består i at sikre en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere i Danmark.
- 26 Domstolen har allerede fastslået, at et sådant formål kan udgøre et tvingende alment hensyn med henblik på artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 (dom af 10.7.2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Følgelig skal det efterprøves, om en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der begrænser familiesammenføringen af mindreårige børn over 15 år, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet.
- 28 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan foranstaltning er egnet til at sikre det forfulgte formål, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at det med den nationale foranstaltning, der er omhandlet i hovedsagen, tilsigtes at tage hensyn til integrationskapaciteten hos mindreårige børn, som ansøger om familiesammenføring. I denne henseende har Domstolen allerede præciseret, at alder udgør et af de forhold, der kendetegner barnets personlige situation, og som vil kunne have en indvirkning på dets integration i den pågældende medlemsstat (jf. i denne retning dom af 12.4.2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, præmis

- 61). Børnenes integration i værtsmedlemsstaten fremmes nemlig, hvis de ankommer til denne medlemsstat i så ung en alder som muligt. En sådan omstændighed gør det bl.a. muligt for de pågældende børn at have deres skolegang i den nævnte medlemsstat og erhverve sprogkundskaber, der er væsentlige for deres integration.
- 29 Det skal i øvrigt bemærkes, at EU-lovgiver i direktiv 2003/86 selv har fastsat en mulighed for medlemsstaterne for at begrænse familiesammenføring af mindreårige børn, der har nået en vis alder. Selv om dette direktiv ikke finder anvendelse på Danmark, skal det i denne sammenhæng bemærkes, at direktivets artikel 4, stk. 6, fastsætter, at medlemsstaterne kan kræve, at ansøgninger om familiesammenføring for mindreårige børn skal indgives, inden børnene fylder 15 år.
- 30 Det skal derfor fastslås, at en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede er egnet til at sikre det forfulgte formål.
- 31 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt en aldersbetingelse som den, der er fastsat i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, er forholdsmæssig, skal det bemærkes, at dansk ret fastsætter undtagelser fra anvendelsen af denne bestemmelse.
- 32 Den forelæggende ret har således anført, at udlændingelovens § 9c, stk. 1, første punktum – hvorefter der kan gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis udlændingen er under 18 år, hensynet til barnets tarv, taler derfor – finder anvendelse, når et mindreårigt barn ikke kan meddeles opholdstilladelse på grundlag af nævnte lovs § 9, stk. 1, nr. 2.
- 33 Der kan således fortsat gives opholdstilladelse til et mindreårigt barn over 15 år, hvis grunde, der er knyttet til familiens enhed eller barnets tarv, begrundet dette. De kompetente nationale myndigheder er herefter forpligtet til at foretage en individuel vurdering af barnets situation og i hvert enkelt tilfælde tage hensyn til disse forhold.
- 34 Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at der i praksis er blevet meddelt mange opholdstilladelser til børn over 15 år på grundlag af udlændingelovens § 9c, stk. 1, første punktum. Det synes derfor ikke at fremgå, at der foreligger en administrativ praksis med systematiske afslag på disse ansøgninger om familiesammenføring.
- 35 På denne baggrund fremgår det ikke, at den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål, hvilket det imidlertid i sidste ende tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 36 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en

national foranstaltning, hvorefter aldersgrænsen for, at et barn af en tyrkisk arbejdstager, som opholder sig lovligt på værtsmedlemsstatens område, kan indgive en ansøgning om familiesammenføring, nedsættes fra 18 år til 15 år, udgør en »ny[...] begrænsning[...]« i denne bestemmelses forstand. En sådan begrænsning kan imidlertid begrundes i det formål, der består i at sikre en vellykket integration af de pågældende tredjelandsstatsborgere, forudsat at de nærmere bestemmelser for gennemførelsen heraf ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål.

Sagsomkostninger

- 37 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet skal fortolkes således, at en national foranstaltning, hvorefter aldersgrænsen for, at et barn af en tyrkisk arbejdstager, som opholder sig lovligt på værtsmedlemsstatens område, kan indgive en ansøgning om familiesammenføring, nedsættes fra 18 år til 15 år, udgør en »ny[...] begrænsning[...]« i denne bestemmelses forstand. En sådan begrænsning kan imidlertid begrundes i det formål, der består i at sikre en vellykket integration af de pågældende tredjelandsstatsborgere, forudsat at de nærmere bestemmelser for gennemførelsen heraf ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål.

Bonichot

Silva de Lapuerta

Bay Larsen

Toader

Safjan

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. september 2021.

A. Calot Escobar

J.-C. Bonichot

Justitssekretær

Formand for Første Afdeling